

Multilatéralisme ascendant ou descendant : deux voies dans la quête d'une gouverne globale

Andrew W. Knight

Volume 26, numéro 4, 1995

Multilatéralisme et sécurité régionale

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703522ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703522ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Knight, A. W. (1995). Multilatéralisme ascendant ou descendant : deux voies dans la quête d'une gouverne globale. *Études internationales*, 26(4), 685–710. <https://doi.org/10.7202/703522ar>

Multilatéralisme ascendant et descendant : deux voies dans la quête d'une gouverne globale

W. Andrew KNIGHT*

Le propos de cet article est de convier le lecteur à considérer le multilatéralisme d'un point de vue historique pour remettre en question les analyses classiques de ce phénomène. La conception du multilatéralisme généralement défendue par les théoriciens des relations internationales est trop axée sur l'État et ahistorique ; pour cette raison, elle ne parvient pas à en expliquer l'évolution de façon nuancée¹. Certes, les perspectives institutionnalistes libérales et réalistes classiques permettent de décrire certains aspects du multilatéralisme, mais elles sont tout à fait insuffisantes pour rendre compte des changements actuels dans la pratique et l'orientation du multilatéralisme ou pour en prédire l'avenir probable.

En termes simples, la thèse présentée ici démontre qu'il existe deux sortes de multilatéralisme : a) le multilatéralisme «du haut vers le bas» (ou «descendant») inspiré de l'Europe, très axé sur l'État et qui tend à évacuer les sociétés civiles et b) le multilatéralisme «du bas vers le haut» (ou «ascendant»), dont l'importance s'accroît aujourd'hui en raison de la reconstitution des sociétés civiles. Quoique l'existence de ces deux formes de multilatéralisme remonte aux toutes premières interactions entre sociétés, les théoriciens des relations internationales ne traitent que marginalement de la seconde, si bien que la première tend à occuper toute la scène.

Cet article se divise en trois sections. La première procède à un examen critique des théories classiques sur le multilatéralisme qui, chacune, en font ressortir un ou des aspects particuliers, sans toutefois parvenir à en brosser un tableau complet. La deuxième section vise à tirer parti des données de l'histoire et de l'anthropologie pour mettre en évidence les concepts et les pratiques passés qui ont servi à définir ce qu'on a par la suite baptisé du nom de «multilatéral». Elle consiste à décrire les trois principaux modèles conceptuels de l'organisation multilatérale (pyramidale, à autorité partagée et cosmopolite), à retrouver dans les œuvres historiques et anthropologiques l'origine des pratiques multilatérales et à reconstituer l'évolution, à l'aide de certains exemples, des premières structures de gouverne multilatérale/inter-sociale jusqu'à la pratique et aux institutions qui ont mené à la création de l'ONU. La troisième section traite brièvement de l'impact des changements systémiques récents sur

* Professeur adjoint au Département d'études politiques à l'Université Bishop's, Lennoxville (Québec).

1. Pour une analyse plus détaillée et exhaustive de ce phénomène, voir W. Andrew KNIGHT, *Multilateral Evolution and Change in the UN System: The Quest for Global Governance?* Thèse de doctorat non publiée, York University, Toronto, 1995.

le multilatéralisme et montre qu'un certain nombre de forces et de mouvements sociaux mettent de l'avant des formes nouvelles d'activité multilatérale (de la variété «ascendante»). Enfin, la conclusion expose ce qu'on peut considérer comme une nouvelle conception du multilatéralisme.

L'analyse suivante montrera pourquoi les théories classiques des relations internationales ne peuvent expliquer de façon satisfaisante la combinaison difficile des deux formes de multilatéralisme en cette époque de transition que nous connaissons. Pour ce faire, il faut une nouvelle approche qui tienne compte du contexte historique dans lequel s'inscrit l'évolution des pratiques multilatérales et qui remette en question les interprétations ahistoriques et centrées sur l'État du multilatéralisme. Elle devrait fournir une explication plus complète et plausible de la nature et de l'avenir probable du multilatéralisme contemporain. Le propos du présent article est donc de contribuer à l'élaboration d'une telle approche.

I – Les théories sur le multilatéralisme

Les observateurs des relations internationales ont pris conscience – en particulier depuis 1989 – de l'importance des normes et des institutions multilatérales pour la gestion des changements régionaux et globaux dans le système mondial. Cependant, les théories dominantes de relations internationales traitent surtout des activités multilatérales entre États. Ceci est vrai tout autant de l'institutionnalisme libéral que du réalisme².

Les réalistes conçoivent traditionnellement le multilatéralisme comme un ensemble d'ententes plus ou moins provisoires entre États souverains ayant temporairement les mêmes intérêts, pour la réalisation de leurs objectifs communs. Les normes, principes et institutions multilatéraux revêtent ainsi un caractère superstructurel et leur raison d'être est d'aider un groupe d'États à réaliser leurs buts communs. Dans cette optique, les institutions multilatérales ne sont pas indépendantes des États qui leur ont donné naissance. Elles en dépendent pour leurs ressources et elles leur servent d'instruments pour la mise en œuvre de leurs politiques communes. Bref, elles servent de voile pour cacher les motifs réels des grandes puissances et de forum pour obtenir l'assentiment des États moins puissants.

Un certain nombre de paradigmes, en opposition avec le réalisme, peuvent être rangés sous le chapeau de l'institutionnalisme libéral. Ces paradigmes entrevoient tous l'avènement d'institutions multilatérales «qui transformeraient l'ordre mondial en amenant progressivement le système étatique sous une forme quelconque de réglementation autoritaire³».

2. Charles KEGLEY, jr. et Eugene WITTKOFF, *World Politics: Trends and Transformation*, New York, St. Martin's Press, 1989, p. 13.

3. Robert COX, «Multilateralism and World Order», *Review of International Studies*, vol. 18, n° 2, avril 1992, p. 169.

C'est ainsi que selon David Mitrany, par exemple, la source par excellence du multilatéralisme se trouve non pas dans les organisations à caractère politique, mais dans les organismes fonctionnels et techniques qui s'occupent activement de questions économiques, sociales et culturelles (*low politics*)⁴. Les néo-fonctionnalistes ont inventé le concept de «débordement» (*spill-over*) pour rendre compte de l'importance et de l'autorité accrues des institutions multilatérales. À terme, le débordement de l'activité multilatérale pourrait logiquement aboutir à un processus irréversible d'intégration sectorielle, régionale et même globale⁵. Dans ses études empiriques, Karl Deutsch pousse encore plus loin cette thèse quoique, dans la logique transactionniste qui est la sienne, il conçoit toutefois deux aboutissements possibles du processus d'intégration : la fusion d'États antérieurement séparés ou la construction d'une «communauté de sécurité pluraliste»⁶. La première possibilité donnerait lieu à un groupe doté d'un centre suprême de prise de décision, tandis que la deuxième créerait un groupe dépourvu de centre d'autorité unique⁷.

Les néo-fonctionnalistes et les adeptes du transactionnisme ont apporté une autre contribution importante à la théorie sur le multilatéralisme : ils estiment que les États ne sont pas les seuls acteurs importants du multilatéralisme puisque, selon eux, il faut tenir compte d'éléments de la société civile (les groupes d'intérêt, les syndicats, les associations industrielles et les partis politiques)⁸, même s'ils ne considèrent généralement les actions de ces éléments que dans le contexte de la légitimation ou de la non-légitimation des décisions prises dans les institutions multilatérales interétatiques. Cette idée mise à part, les théories traditionnelles tendent à passer sous silence la dimension «ascendante» du multilatéralisme parce que ces approches, dominées surtout par la tradition occidentale, sont, dans leur ensemble, ahistoriques et axées sur l'État. Je tenterai dans les pages qui suivent de fournir une interprétation de l'évolution du concept et de la pratique du multilatéralisme, qui tienne davantage compte de l'histoire.

4. David MITRANY, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Chicago, Quadrangle Books, 1966.

5. ERNST HAAS, *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964 et *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, 1ère éd., Stanford, Stanford University Press, 1958. Notez aussi, cependant, que des projets et des tentatives d'intégration ont existé ailleurs qu'en Europe. Voir aussi Gordon CONNELL SMITH, *The Inter-American System*, London, Oxford University Press, 1966, et Hugh SPRINGER, *Reflections on the Failure of the First West Indian Federation*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

6. Karl DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957 et *Nationalism and Social Communication: An Enquiry into the Foundations of Nationality*, New York, Wiley, 1953.

7. Voir Arendt LIJPHART, «Karl W. Deutsch and the New Paradigm in International Relations», dans Richard L. MERRITT et Bruce M. RUSSETT (dir.), *From National Development to Global Community*, Londres, George Allen & Unwin, 1981, p. 236.

8. Robert COX, *op. cit.*, p. 170.

II – Le développement de la conception et de la pratique de l'organisation multilatérale moderne

Daniele Archibugi note que les organisations multilatérales contemporaines ont été esquissées de manière embryonnaire dans le cadre de projets abstraits de paix perpétuelle⁹. Ces projets, qui demeurent importants pour le débat sur le commencement et l'évolution du multilatéralisme, sont issus d'un courant juridique particulier de la pensée pacifiste¹⁰ et ils ont engendré trois modèles fondamentaux d'organisation multilatérale : les modèles pyramidal, à autorité partagée et cosmopolite.

A — Les modèles d'organisation pyramidal, à autorité partagée et cosmopolite

Le modèle pyramidal¹¹ représente une forme de multilatéralisme « descendant ». Il comporte les caractéristiques suivantes :

- la création d'une union internationale des États souverains ;
- l'octroi de statut de membre aux seuls États souverains, ce qui exclut les sujets (société civile) ;
- l'instauration du principe d'égalité souveraine, par application de la règle électorale du « un État, une voix » ;
- la reconnaissance de l'autorité souveraine de déterminer les relations constitutionnelles internes ;
- la formation, sous le parapluie de l'union, d'une force militaire conjointe pour parer à la défection et à la rébellion éventuelles d'États membres ;
- l'instauration d'un dispositif d'arbitrage pour régler les litiges entre États souverains dans le cadre de l'union internationale ;
- l'instauration du principe de non-ingérence ;
- l'attribution de pouvoirs à l'union, dans le but d'aider les États à contrer les insurrections internes ;
- la mise en œuvre d'un dispositif d'équilibre des puissances, de façon à maintenir l'équilibre entre les grandes nations¹².

9. Daniele ARCHIBUGI, « International Organization in Perpetual Peace Projects », *Review of International Studies*, vol. 18, n° 4, 4 octobre 1992, p. 295.

10. Voir Max SCHELER, « The Idea of Peace and Pacifism », *Journal of British Society for Phenomenology*, vol. 7, 1976, pp. 154-166 ; Francis HINSLEY, *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations Between States*, Cambridge University Press, 1963.

11. Ce modèle a d'abord été proposé par Emeric CRUCÉ, *New Cyneas* (1623) traduit par C. Frederick FARRELL, jr. et Edith FARRELL, New York, Garland, 1972. Plusieurs penseurs ont repris ce modèle, notamment le duc de Sully, l'abbé de Saint-Pierre, William Ladd et William Jay.

12. Cet élément du modèle est tiré des mémoires du duc de Sully (1638). Voir André PUHARRÉ, *Les projets d'organisation européenne d'après le Grand Dessin de Henri IV et de Sully*, Union fédéraliste inter-universitaire, Paris, 1954.

Ce modèle présente plusieurs problèmes, mais seuls ceux qui sont inhérents aux structures multilatérales «du haut vers le bas» seront mentionnés ici. Le modèle pyramidal laisse sans représentation de grandes parties du monde, car il limite le statut de membre aux seuls États souverains. Comme il reconnaît à ceux-ci l'entière juridiction sur leur domaine, il ne peut garantir la protection des individus contre les violations de leurs droits. Il fournit donc une excuse – du moins implicitement – pour maintenir la société civile sous le joug des autorités. De ce point de vue, J.-J. Rousseau souleva une question pertinente, en demandant «pourquoi l'union protégerait-elle les souverains contre la rébellion, si elle n'accorde pas à la société civile une assurance du même genre contre la tyrannie des gouvernants¹³»? Archibugi note, avec raison, que le modèle pyramidal sacrifie la démocratie à la réalisation de la paix entre États souverains¹⁴.

Le modèle à autorité partagée est un exemple idéalisé de multilatéralisme «du bas vers le haut». Il consiste en une fédération internationale, composée d'individus provenant de différents États, et non en une union de seules autorités souveraines. Ce modèle postule que les individus, dans chaque État, peuvent apprécier les avantages que présentent les organismes multilatéraux¹⁵. Les caractéristiques principales du modèle à autorité partagée sont les suivantes :

- une diète universelle composée de représentants de la société civile ;
- un dispositif de règlement des litiges qui tienne compte de la volonté des citoyens de tous les États ;
- la règle électorale, appliquée dans toute la fédération, d'«un citoyen, une voix» ;
- une constitution conçue sur le modèle de l'État dont la constitution est la plus avancée¹⁶ ;
- des dispositions permettant aux autorités souveraines de nommer des délégués à la diète universelle, et en vertu desquelles les délégués seraient libres de prendre des décisions en se fondant sur leur propre jugement, sans être liés par la volonté de ces autorités ;
- un mode de scrutin reposant sur la méthode vénitienne du scrutin secret¹⁷.

Plus démocratique que le modèle précédent, le modèle à autorité partagée souffre néanmoins de nombreux défauts. Il repose sur plusieurs postulats

13. Jean-Jacques ROUSSEAU, «Jugement sur le projet de paix perpétuelle» (1758).

14. Daniele ARCHIBUGI, *op. cit.*, p. 299.

15. Voir notamment Jeremy BENTHAM, «Plan for a Universal and Perpetual Peace», dans M. JACOB (dir.), *Peace Projects of the Eighteenth Century*, New York, Garland, 1974.

16. Claude-Henri de SAINT-SIMON, «The Reorganization of the European Community» (1814), traduction dans F. MARKAM (dir.), *Social Organization, the Science of Man and Other Writings of Henri de Saint-Simon*, New York, Evanston, 1964, p. 38.

17. William PENN, *An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe* (1693), réimpression, Londres, 1950, vii et viii.

discutables. En effet, pourquoi les autorités souveraines consentiraient-elles à conférer une partie de leurs pouvoirs, en matière de politique étrangère, aux délégations nommées par la société civile ? Pourquoi la volonté de la majorité des citoyens des pays du monde serait-elle immanquablement juste ? De telles dispositions pourraient-elles faire l'unanimité, même dans un monde très divers ? Pourquoi la méthode du scrutin secret donnerait-elle l'apparence de la justice aux décisions de la diète universelle ? L'histoire enseigne que les autorités souveraines défendent jalousement leurs pouvoirs en matière de politique étrangère. Elle enseigne aussi la méfiance à l'égard de la « tyrannie de la majorité ». Il est facile de montrer empiriquement que la détermination du nombre de délégués selon la méthode prévue dans ce modèle donnerait l'avantage aux pays riches, vastes et peuplés sur ceux, pauvres, plus petits et moins peuplés. Et comment les délégués nommés par des États souverains ne se sentiraient-ils pas dans l'obligation d'appuyer les intérêts de ceux-ci ? Il est difficile de l'imaginer.

On peut considérer le *modèle cosmopolite*, associé généralement au nom d'Immanuel Kant, comme un croisement entre les formes « ascendante » et « descendante », qui combine par conséquent des éléments de ces deux formes¹⁸. Trois articles précis du plan de paix perpétuelle de Kant le distinguent toutefois des modèles antérieurs. Ces articles stipulent que : 1) la constitution civile de chaque État doit être républicaine ; 2) la loi des nations doit reposer sur la fédération d'États libres ; 3) la loi cosmopolite doit se limiter aux conditions de l'hospitalité universelle¹⁹. Ces articles visent à corriger ce qu'on considèrerait alors comme des défauts importants des plans de paix précédents. La différence principale entre le modèle cosmopolite et le modèle à autorité partagée repose sur « l'existence simultanée d'États autonomes et d'une confédération volontaire d'États²⁰ ». Le modèle cosmopolite comporte :

- une assemblée d'États « libres », appliquant le principe « un État, une voix » ;
- une communauté internationale composée d'individus provenant de sociétés civiles et d'États souverains ;
- une assemblée cosmopolite composée de citoyens de chaque État ;
- des dispositifs de règlement de litiges entre États, dans le cadre de l'assemblée des citoyens ;
- un moyen de jauger l'opinion publique internationale, représentée par l'assemblée cosmopolite.

Comme il combine les caractéristiques des modèles pyramidal et à autorité partagée, le modèle cosmopolite semble le plus solide des trois. Cependant, on peut lui faire les critiques suivantes :

18. Immanuel KANT, « Perpetual Peace », dans *Immanuel Kant: On History*, Lewis White BECK (dir.), Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1963.
 19. Immanuel KANT, *Perpetual Peace*, traduit par Ted Humphrey, Indianapolis, Hackett, 1983, pp. 107-139 ; Daniele ARCHIBUGI, *op. cit.*
 20. Daniele ARCHIBUGI, *op. cit.*, p. 312.

a) D'une part, le modèle cosmopolite remédie aux défauts du modèle pyramidal en empruntant au modèle à autorité partagée ses caractéristiques «démocratiques» et, d'autre part, il ramène à des proportions plus modestes le projet, inséré dans le modèle à autorité partagée, de créer une organisation mondiale supra-étatique. Cependant, en voulant résoudre les contradictions qu'il relevait chez ses prédécesseurs, Kant a apporté ses propres contradictions.

b) Mettre en place des structures démocratiques est loin d'être facile, en particulier dans les États sans passé démocratique. La pression informelle de l'opinion publique internationale pourrait ne pas suffire à engager ces États dans la voie du républicanisme. Le modèle cosmopolite ne prévoit pas de solution dans l'éventualité du refus de plusieurs entités d'adopter le républicanisme et la démocratie.

c) La volonté de combiner des représentations de la société civile et des États souverains dans une même organisation universelle est une contradiction majeure. Comme il est prévisible que les intérêts de ces deux parties ne coïncideront pas sur plusieurs questions de portée internationale – en particulier sur des problèmes essentiels comme la protection de la souveraineté de l'État, la responsabilité en matière de droits de la personne et les décisions touchant à la guerre – on voit difficilement comment ces tensions pourraient être surmontées.

d) Le respect intégral de la souveraineté des États pourrait aller à l'encontre de l'épanouissement de la société civile, alors que le soutien des revendications de la société civile pourrait aller à l'encontre des buts de la souveraineté.

Quoique les expériences qui ont mené à la création des organisations multilatérales modernes contiennent des éléments des trois modèles précédents, c'est le modèle pyramidal qui a laissé la plus forte empreinte dans les pratiques des organisations internationales axées sur l'État. Il convient de remarquer qu'au moment de leur conception, les plans de paix perpétuelle étaient pour la plupart considérés comme trop utopiques pour mériter l'attention des hommes d'État pratiques. Il ne faut toutefois pas en conclure à l'absence complète de pratiques multilatérales.

B — La genèse des pratiques multilatérales

Plusieurs anthropologues ont démontré que de nombreuses formes d'organisation sociale ont jalonné l'évolution des sociétés depuis la famille, la famille élargie, le clan, la tribu, le village, l'ethnie, les alliances jusqu'à l'État-nation²¹. Quoique ce ne soit pas le propos de cet article, ce qui nous intéresse ici, c'est que toutes les sociétés, dès leur origine, développent des intérêts communs qui deviennent le moteur de la coopération. Cette «identité humaine»,

21. James COLEMAN, «Prologue: Constructed Social Organization», dans Pierre BOURDIEU et James COLEMAN (dir.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 1.

comme l'a décrit un auteur, témoigne du fait que les êtres humains ont non seulement besoin les uns des autres (*unus homo, nullus homo*), mais aussi qu'ils ont «l'intuition que les autres luttent pour des buts semblables par des moyens semblables²²». C'est là que se trouve la source de ce qu'on peut appeler le «multilatéralisme originel».

De nombreuses preuves historiques montrent que des sociétés auparavant disjointes ont inventé des dispositifs de réglementation (normes, institutions et coutumes) afin d'éviter ou de diminuer les risques de luttes sanglantes entre elles et aussi, parfois, afin de les aider à améliorer leur sort. C'est en cela que réside l'essence de la gouverne multilatérale.

Au fur et à mesure de l'évolution des formes sociales allant de la famille, à la famille élargie, aux clans et aux tribus, certains mythes, coutumes et institutions ont été établis pour faciliter l'interaction entre ces groupes sociaux²³. Ces mythes ont contribué à former le limon idéologique duquel sont sorties les valeurs, les craintes et les visions communes du monde. Des coutumes, comme le mariage, ont été d'une importance capitale pour le développement et l'expansion des interactions entre sociétés. De ces coutumes sont en effet nées des normes spécifiques régissant l'interaction entre les sociétés primitives. Ainsi, il était interdit aux membres du clan Tungus, en Asie, de contracter des mariages interclaniques; il leur fallait donc se marier à l'extérieur, ce qui favorisait l'expansion des liens et des réseaux de la société.

Les liens entre sociétés se sont tissés jusqu'à donner naissance à des corps institutionnels et des ententes de coopération entre groupes tribaux primitifs, dans des domaines comme l'agriculture et la défense. Selon les anthropologues et les historiens, ces groupes tribaux relativement simples maintenaient la paix entre eux en organisant des cérémonies et des réunions inter-tribales, où on pouvait régler ouvertement les querelles entre tribus, s'adonner à des divertissements publics ou planifier des expéditions de chasse ou de pêche. Le commerce «multilatéral» a été un autre vecteur important du développement social. Par le commerce et d'autres moyens d'échange, les relations entre tribus et entre sociétés ont évolué jusqu'à devenir éventuellement des relations multilatérales. Des lois et des coutumes ont été créées pour régir ces interactions et elles ont donné naissance à de nouvelles valeurs communes, qui ont encore renforcé les relations sociales.

On a retrouvé, dans les vestiges de la société sumérienne, des preuves d'activités multilatérales dès 2 300 av. J.-C.²⁴. Par le biais du commerce, un

22. Ragnar NUMELIN, *The Beginning of Diplomacy: A Sociological Study of Intertribal and International Relations*, Londres, Oxford University Press, 1950, p. 18.

23. Par exemple, Albert HOURANI, «Conclusion: Tribes and States in Islamic History», dans Philip S. KHOURY et Joseph KOSTINER (dir.), *Tribes and State Formation in the Middle East*, Berkeley, University of California Press, 1990, pp. 303-311.

24. Il s'agissait d'un rassemblement de communautés distinctes vivant dans la région du golfe Persique. Elles partageaient un cadre culturel commun et étaient «liées grâce à un système impressionnant de traditions religieuses et de politiques». Voir Adam WATSON, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*, Londres, Routledge, 1992, pp. 24-26.

réseau social confédéré de cités-États étroitement liées s'est développé dans la région. Ce réseau remplissait les fonctions suivantes : régler les litiges portant sur l'eau, le sol et les bornes des riches terres agricoles ; régir le commerce et la concurrence économique entre les cités-États tout en leur assurant une certaine autonomie ; maintenir un niveau de vie relativement élevé. L'idéologie sous-jacente au réseau reposait sur la croyance que les sociétés sumériennes étaient la création des dieux, maîtres du monde. Des rois régnaient, mais on les considérait simplement comme des représentants des dieux, lesquels déléguaient à des subalternes leur autorité divine. Les Sumériens ont créé des institutions officielles et officieuses pour réglementer et gérer le volume croissant de contacts (en raison des affaires, du commerce et de la migration, par exemple) ainsi que des structures hiérarchiques pour répondre à leur besoin d'ordre.

Selon Adam Watson, au sommet de cette structure « descendante » se trouvait un chef hégémonique bienveillant, l'un des rois, qui était l'arbitre ultime dans les cas de litige entre les cités-États et qui, parfois, appliquait certains verdicts. Ni le roi hégémonique, ni en fait aucun autre roi, n'avait le droit d'intervenir dans les affaires internes des autres cités-États. Un manque de jugement de la part d'un roi hégémonique pouvait lui coûter son prestige et peut-être même son titre au sommet de la hiérarchie, auquel cas la cité hégémonique était remplacée par une autre et le roi de la nouvelle puissance victorieuse prétendait alors que le dieu de sa cité était devenu prééminent dans les cieux. Un nouveau chapitre s'ajoutait ainsi à l'histoire (ou aux lois) des dieux et renforçait l'idéologie sous-tendant l'ordre social. Comme on croyait que les lois étaient révélées par les dieux (structure « descendante »), elles étaient strictement appliquées. Les règles et les coutumes, créées par les gardiens de l'autorité divine, avaient un moindre prestige ; on les considérait néanmoins comme des dispositifs importants de réglementation.

L'institutionnalisation des relations entre sociétés présentait un caractère normatif, qui avait notamment pour but le règlement des litiges, la réglementation de la concurrence économique et du commerce, et l'amélioration des conditions de vie. L'organisation en cités-États de Sumer présentait aussi d'autres caractères de ce qu'on appelle maintenant le « multilatéralisme », notamment l'établissement et le développement de dispositifs d'application, de poursuite, d'adjudication, de conciliation, d'arbitrage et de consentement, des coutumes diplomatiques, une convention d'immunité pour les hérauts et les messagers, des pratiques institutionnelles codifiées et formelles, et des procédures, des règles et des institutions visant à régir les relations stratégiques, économiques et culturelles avec les collectivités extérieures.

C — L'évolution multilatérale de l'antiquité hellénistique à la société internationale

À leur tour, les pratiques sociales des anciens Grecs (durant la période de 500 à 100 av. J.-C. environ) et des Perses influencèrent grandement la forme

d'organisation adoptée par le système des États européens. Et, comme la société internationale contemporaine a adopté les pratiques sociales européennes, on peut conclure que les méthodes multilatérales actuelles proviennent des Grecs et des Perses²⁵.

L'étude attentive de l'évolution sociale et institutionnelle des ensembles politiques, qui furent en fait les précurseurs de la société internationale actuelle (soit la société hellène, l'*oikoumené* byzantine, l'empire ottoman et la chrétienté latine), permet de remonter à la source de ce qu'on peut appeler «l'activité multilatérale moderne». Seules les sociétés grecque et latine seront évoquées ici.

Les Grecs étaient des colonisateurs. Aux environs de 300 av. J.-C., le surpeuplement des cités helléniques poussa leurs habitants à explorer et à conquérir d'autres régions, à la recherche d'avantages économiques. Plusieurs des colonies conquises demeurèrent relativement indépendantes de la gouverne grecque – du moins officiellement –, mais elle épousèrent néanmoins certaines traditions, normes et règles de la Grèce hégémonique. Philippe II (roi de 359 à 336 av. J.-C.) poursuivit l'expansion grecque, englobant des régions qui avaient auparavant été conquises par les Perses, en utilisant «un mélange astucieux de force et de diplomatie pour transformer la plupart des États grecs, anciens alliés et ennemis aussi, en une ligue de cités sous sa conduite militaire²⁶...». La ligue était contrôlée par une structure macédonienne hautement hégémonique, mais relativement inoffensive. Philippe légitima son contrôle en permettant à différentes villes et alliances en son pouvoir de maintenir leur propre forme d'administration et de politique. Après l'assassinat de Philippe, son fils Alexandre, qui se révéla encore plus expansionniste, assujettit l'empire perse affaibli à la structure impériale macédonienne. Il se servit de l'institution du mariage pour fusionner les races perse et grecque et pour consolider son emprise sur les deux empires. On appelle hellénistique la fusion qui en est résultée entre les idées, les normes et les techniques d'administration, de gestion et de gouvernement des Grecs et des Perses.

Le concept hellénistique d'autorité était «descendant» et reposait sur une légitimité soi-disant accordée aux rois par les dieux. Les amphictyonies religieuses, peut-être le premier modèle d'organisation multilatérale universelle dont les fins étaient générales, avaient une profonde influence sur les relations entre les cités-États et elles étaient dotées d'un secrétariat permanent chargé de maintenir et de sauvegarder les lieux sacrés et les trésors, de régir les pèlerinages et de remplir d'importantes fonctions diplomatiques²⁷. Chacun des membres de la Ligue amphictyonique avait le droit de déléguer deux représentants à la conférence de la Ligue et disposait de deux voix égales. En entrant dans la Ligue, chaque tribu faisait le serment de n'anéantir aucune autre tribu membre, en temps de guerre; les tribus délinquantes s'exposaient

25. Cet élément est présenté, quoique de façon quelque peu différente, dans Adam WATSON, *op. cit.*

26. Adam WATSON, *op. cit.*, pp. 69-70.

27. H. NICHOLSON, *Diplomacy*, Londres, Oxford University Press, 1938, pp. 19-20.

aux représailles collectives²⁸. Les autres institutions grecques multilatérales importantes comprenaient les Oracles (qui rendaient des jugements) et les Jeux olympiques (qui créaient un climat d'amitié et de paix parmi les cités-États participantes).

La coopération «multilatérale» de la Grèce antique peut aussi être attribuée à la présence de ligues, semblables à celles du système multi-étatique chinois, qui étaient soutenues par une idéologie religieuse commune qui contredisait souvent la logique géographique. Ces ligues tentaient de modifier le comportement des cités-États en créant des dispositifs pour discuter des problèmes communs, planifier des actions conjointes et formuler des mécanismes de prise de décisions collective.

Après la mort d'Alexandre, vers 305 av. J.-C., une insurrection anti-hégémonique, menée par Seleucos et Ptolémée, mit fin à l'empire gréco-perse. Les Séleucides et les Ptolémées dominèrent le système macédonien, mais pas en une hégémonie commune. Rivalisant bientôt âprement entre eux, ils créèrent ce qu'on pourrait appeler un système binaire ou bipolaire dans lequel les petits puissances s'alliaient à l'un ou l'autre. Il y eut d'autres alliances anti-hégémoniques en Grèce, comme la Confédération de Délos. Dominée par Athènes, cette dernière visait d'abord à constituer une flotte pour la défense conjointe de l'empire athénien (un peu à la manière des organisations de défense collective multilatérales modernes telles que l'OTAN). Comme dans la plupart des organisations multilatérales actuelles, les membres de la Confédération devaient payer des contributions et appliquer les décrets de la puissance dominante de la Confédération.

L'expansion hellénistique a ressemblé, à plusieurs égards, à l'expansion européenne du XIX^e siècle. La conquête de l'empire macédonien par les Romains n'a pas affaibli la vitalité culturelle de la civilisation hellénistique qui demeurerait très répandue dans les sociétés de cette époque. D'ailleurs, même après l'effondrement de l'empire romain, la culture hellénistique a survécu sous l'égide chrétienne pendant un autre millénaire, sous la bannière de Byzance, puis de la chrétienté.

La chrétienté latine fut maintenue par l'hégémonie de l'église catholique, les normes sacrées du catholicisme et l'organisation sociopolitique du féodalisme. Vers le XIV^e siècle, toutefois, le tissu du catholicisme universel et du féodalisme stratifié a commencé à s'effiloche lorsque des conflits sont apparus, dans le Saint Empire romain (la partie orientale de la Chrétienté latine), entre le pouvoir temporel de l'empereur et le pouvoir «divin» du pape. La séparation entre l'église et l'autorité temporelle marque l'apparition d'attitudes séculaires et d'une vision du monde nouvelles qui ont imprégné la société européenne durant la Renaissance (1350-1650). C'est durant cette période de renaissance culturelle et intellectuelle que l'élite instruite a cherché des modèles dans les cultures et les normes helléniques et romaines classiques.

28. William SMITH, *A History of Greece*, (révision de George Greene), New York, Herper & Brothers, 1854.

Le nouvel esprit de libre enquête ainsi que le désir croissant de la population de réaliser le maximum en sciences, en politique et dans les arts, a effrité le ciment idéologique de la société et entraîné le remplacement des «vieilles» normes, règles et pratiques sociales par de «nouvelles».

Au fur et à mesure du déclin de l'autorité politique de la religion, l'autorité des rois s'est étendue. Les monarques ont soumis les centres de pouvoir féodaux et ecclésiastiques locaux et les ont incorporés à leurs royaumes. Des zones auparavant homogènes ont été divisées en entités distinctes²⁹. De nouvelles techniques pour acquérir le pouvoir temporel ont été mises au point, la plus importante étant le *stato*. En France, en Angleterre et en Italie, des monarques territoriaux et des cités-États commerciales ont tiré parti de la rivalité entre le pape et l'empereur pour affirmer leur indépendance et leur autorité. Ceci a pavé la voie à la création de l'État-nation moderne, après le désordre de la guerre de Trente Ans, qui a affaibli le cadre de la société féodale et contribué à l'émergence de nouvelles forces, normes et institutions³⁰. Toutefois, après la signature du traité de Westphalie, l'effet des nouvelles normes et institutions qui s'instaurèrent une à une a été de relâcher davantage l'emprise, «du haut vers le bas», de l'Église sur la majorité du peuple européen³¹.

D — L'impact du Traité de Westphalie sur l'évolution du multilatéralisme

Le Traité de Westphalie (1648) est important parce qu'il annonce l'avènement d'un nouvel ordre dont les répercussions allaient s'étendre à l'Europe et au-delà³². Le traité reconnaissait que le continent se trouvait dans une impasse religieuse et réaffirmait le principe, déjà contenu dans le Traité d'Augsbourg (1555), qui conférait aux principautés le droit de déterminer l'obédience religieuse de leurs sujets. Après 1648, les accords politiques décentralisés qui avaient caractérisé l'époque féodale furent remplacés par des formes institutionnelles plus centralisées.

29. Voir John T. ROURKE, *International Politics on the World Stage*, Guilford, Ct. Dushkin Publ. 4^e ed. 1993, p. 35; John HERZ, «The Rise and Demise of the Territorial State», *World Politics*, vol. 9, 1959, pp. 473-493.

30. Evan LUARD, *Types of International Society*, p. 326. Un certain nombre d'institutions «multilatérales» et d'organismes furent créés à cette époque. Ils facilitèrent les interactions des différentes sociétés de la chrétienté latine. On peut citer, par exemple, les Conseils de l'Église, qui étaient des congrès spéciaux convoqués par le pape, des réunions au sommet entre les souverains, des ambassades permanentes et des dispositifs diplomatiques permanents (qui devinrent les premières institutions destinées à régler les différends). Des ligues furent créées pour régler les querelles entre les membres et des congrès généraux furent institués pour régler les questions politiques importantes et pour faciliter les échanges de garanties. Garrett MATTINGLY, *Renaissance Diplomacy*, Londres, J. Cape, 1955, p. 82.

31. Edward MORSE, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York, MacMillan Publishers, 1976, p. 25.

32. Leo GROSS, «The Peace of Westphalia, 1648-1948», dans Robert S. WOOD (dir.), *The Process of International Organization*, New York, Random House, 1971, p. 42.

L'idée dominante selon laquelle Dieu décidait du sort de tous les peuples s'est également évanouie. La notion «d'ingénierie sociale» est apparue, conférant aux individus le pouvoir de décider de leur sort et de la forme de leur société, ainsi que la croyance qu'il était possible de créer de nouvelles formes d'institutions terrestres (par opposition à celles à caractère transcendantal) pour soulager la souffrance humaine, améliorer la condition de l'homme et constituer des communautés politiques³³. Ce nouveau mode de pensée a donné naissance au concept de communautés territoriales et politiques, souveraines, légalement égales (États) et dirigées non pas par des représentants de Dieu sur la terre, mais par des chefs temporels qui pouvaient, en s'appuyant sur leur administration centrale, monopoliser l'usage de la force dans un territoire donné et faire reconnaître à l'extérieur leur juridiction sur ce territoire. C'est ainsi qu'est né le système étatique westphalien fondé sur le principe de la souveraineté, principe qui a plus tard été reconnu comme un pilier du droit international et incorporé à l'idéologie de base des organisations multilatérales. Plus que tout, c'est ce principe qui a mis un terme au développement des pratiques multilatérales «ascendantes».

Le principe de la souveraineté a eu pour effet de laïciser les lois et les règles régissant l'État et de jeter les bases des politiques de défense. La population d'un territoire souverain était censée le protéger contre les étrangers et les influences externes³⁴. Pour que ce principe puisse s'appliquer, toutes les autorités souveraines devaient mutuellement reconnaître leurs droits exclusifs sur leur territoire. Cette reconnaissance du principe de non-ingérence et son corollaire de l'égalité des entités souveraines sont devenus des éléments essentiels du droit international et le sont demeurés de façon permanente dans les relations multilatérales contemporaines. Comme le premier souci des États souverains westphaliens était de survivre, la politique extérieure l'emportait sur les affaires intérieures du pays. La «loi suprême de l'État» obligeait ainsi ses citoyens «à subordonner les ressources internes de l'État aux fins de sa préservation³⁵».

Le concept de raison d'État (ou d'intérêt national) – soit l'idée que les citoyens d'un État peuvent collectivement avoir des intérêts qui sont plus importants que la somme de leurs intérêts individuels – a justifié le fait que la prise de décisions, en matière de politique étrangère, devienne l'apanage de groupes appartenant à l'élite, qu'on chargeait de représenter la société civile, d'atteindre ses buts et de répondre à ses besoins. Ainsi, lorsque les États européens souverains ont décidé de s'engager dans des activités multilatérales, le résultat a nécessairement été une structure «du haut vers le bas».

33. Michael WALTZER, *The Revolution of the Saints: A Study in the Origins of Radical Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; Carl FRIEDRICH, *The Age of the Baroque, 1610-1660*, New York, Harper, 1952, pp. 36-38.

34. Voir Joseph A. CAMILLERI et Jim FALK, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Hants, Edward Elgar Publishing, 1992, pp. 13-15.

35. Leopold von RANKE, «A Dialogue on Politics», dans T. von LAUE, *Leopold Ranke: The Formative Years*, New Jersey, Princeton University Press, 1950, pp. 167-168.

Le système étatique européen embryonnaire se répandit éventuellement hors de l'Europe pour créer le système international³⁶. Il fallut cependant un certain temps avant de voir apparaître une véritable société internationale liant des entités politiques, jusque-là séparées, dans le cadre d'une collectivité d'intérêts, une structure commune de principes et de règles établissant les droits et les obligations de chacun, et un ensemble d'institutions «internationales» communes³⁷.

La colonisation devint le vecteur de l'expansion européenne et se traduisit par l'assujettissement des peuples conquis à des règles, des principes, des coutumes, des lois et des normes européennes, caractéristiques d'une structure «descendante». La volonté de dicter les conditions de l'interaction aux autres sociétés dites «infidèles» découlait des attitudes très paternalistes qui étaient courantes dans plusieurs secteurs de la société européenne. La plupart des Européens étaient, bien entendu, imbus de leur supériorité, et leurs relations avec les étrangers étaient imprégnées d'une arrogance tout impériale. L'idéologie raciale qui cautionnait la supériorité biologique des Blancs et leur domination sur les populations non blanches était implicite dans ces comportements discriminatoires. Quoiqu'on ait soutenu que le racisme ou la notion d'une différence biologique entre les Européens «avancés» et les non-Européens «arriérés» «n'a jamais été la doctrine officielle ou la justification d'un empire européen quelconque», il est difficile de nier la réalité des faits. Des euphémismes comme «destinée manifeste», «mission civilisatrice», «modernisation» et «marche du progrès» furent utilisés pour masquer l'idéologie qui autorisait les Européens à soumettre en esclavage des millions de gens dans le «nouveau monde». Mais d'autres raisons, moins malveillantes, expliquaient l'expansion du multilatéralisme européen.

Une des raisons idéologiques bénignes de l'expansion européenne (qui, en un sens, passait sous silence les facteurs paternalistes, raciaux et matérialistes) était l'idée de *jus gentium* héritée des stoïques grecs et romains, qui avait acquis une place prééminente dans la théorie politique de la chrétienté latine, et le *droit des gens* («la loi des nations») proposé par Vattel. Comme nous le mentionnions plus haut, le Traité de Westphalie mettait de l'avant trois principes juridiques fondamentaux sur lesquels le nouvel ordre temporel de l'État souverain était fondé : territorialité, égalité souveraine et non-ingérence³⁸. Pour que le système étatique puisse incorporer et appliquer de tels principes, il fallait créer certains dispositifs qui en facilitent l'acceptation. L'un de ces

36. Hedley BULL, «The Emergence of a Universal International Society», dans Hedley BULL et Adam WATSON (dir.), *The Expansion of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984, p. 117.

37. Avant l'arrivée des Européens, la plupart de ces peuples avaient déjà mis en place un ensemble de règles et de pratiques institutionnelles qui régissaient leurs interactions. Voir Ragner NUMELIN, *op. cit.* Par exemple, en Afrique précoloniale où les États n'existaient pas, il était possible de percevoir des schémas distincts de ce qu'on pourrait appeler des relations «multilatérales» parmi les nombreuses communautés politiques disparates.

38. A. BOZEMAN, *Politics and Culture in International History*, New Jersey, Princeton University Press, 1960, p. 514.

dispositifs fut le droit international qui reposait sur la doctrine de la «loi naturelle» de Grotius. Mal appliquée par quelques-uns, elle fut cependant utilisée pour défendre les droits des Amérindiens conquis par les Espagnols, des esclaves africains condamnés aux travaux forcés dans les Antilles par les Britanniques et les Français, et des autochtones dépossédés de leurs biens et corrompus par différents colons européens³⁹. Jeremy Bentham a fait ressortir les effets émancipateurs de la loi naturelle en montrant comment elle pouvait servir à affranchir des colonies, à désarmer des nations et à parvenir à un monde plus ordonné⁴⁰.

Qu'elle ait été bien ou mal intentionnée, l'expansion européenne a été une réussite, peut-être au détriment de plusieurs non-Européens. Dès le xix^e siècle, le système étatique européen embryonnaire est devenu, d'abord, un petit système international. Il s'est développé, ensuite, en un véritable système universel, qui est parvenu à maturité lors de la décolonisation, au xx^e siècle. Parallèlement à cette société internationale, des institutions multilatérales ont été créées pour répondre à une préoccupation commune de plus en plus importante, celle d'instaurer une structure menant à la coexistence pacifique et à l'amélioration des conditions générales de vie.

E — Les pratiques multilatérales qui ont mené à la création du système de l'ONU

En conclusion de son étude sur la genèse des institutions multilatérales, Inis Claude soutient, de façon convaincante, que l'organisation internationale «a vu le jour non pas tant à cause de prophètes qui la voyaient comme le successeur légitime des États souverains, mais par l'action d'hommes d'État qui cherchaient des modalités et dispositifs nouveaux permettant aux éléments souverains de l'ancien système de poursuivre leurs intérêts et de gérer leurs affaires à l'âge de la communication et de l'industrialisation⁴¹». Cette affirmation peut s'appuyer sur une étude des précurseurs du système des Nations Unies.

L'activité multilatérale des conférences, des congrès et des concerts

La conférence sur la paix d'Utrecht (1713) et les congrès de Cambrai (1724) et de Soissons (1728) pavèrent la voie à la tenue d'assemblées internationales à grande échelle, qui sont devenues un trait permanent de l'«âge de la souveraineté». La Quadruple Alliance, formée en 1718, montra l'importance des grandes puissances pour la création d'un nouvel ordre international⁴². Le congrès de Vienne (1814-1815) établit un cadre multilatéral (un système *ad hoc* de conférences) dans lequel les États européens pouvaient

39. S. James ANAYA, «Indigenous Rights Norms in Contemporary International Laws», *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 8, n° 2, 1992, pp. 1-5.

40. Jeremy BENTHAM, *Plan for a Universal and Perpetual Peace* (1786-89), *op. cit.*

41. Inis CLAUDE, *Swords into Plowshares*, Londres, Université de Londres, 1964, p. 24.

42. Frederic KIRGIS, jr., *International Organizations in their Legal Settings*, 2^e éd., Minnesota, West Publishing Co., 1993, pp. 1-5.

nouer des relations réciproques fructueuses⁴³. Non seulement ce cadre jeta-t-il «les bases diplomatiques d'un nouvel ordre européen sur les ruines laissées par les guerres napoléoniennes désastreuses», mais il entraîna aussi l'uniformisation et la codification des règles diplomatiques qui allaient régir l'ère post-napoléonienne⁴⁴.

Le Traité de Chaumont (1814) établit le «Concert européen», qui se réunit au moins 30 fois au cours du XIX^e siècle. Grâce à la Sainte-Alliance, conclue par le Traité de paix de Paris (en septembre 1815), les monarques des grandes puissances s'engagèrent à gouverner leurs sujets «en pères de famille», selon les principes chrétiens, et à pratiquer la solidarité dans les questions de politique étrangère, en tenant des consultations et en convoquant de fréquentes réunions afin de sauvegarder l'entente de Vienne. Ce paternalisme «descendant» se présentait donc sous la forme d'un ensemble d'activités destinées à assurer la sécurité collective⁴⁵. Pour que ce mécanisme fonctionne, il fallait instaurer un certain nombre de mesures de sécurité conjointes afin de garantir le respect des normes et des règles. De plus, le Concert s'engageait à créer les conditions qui mèneraient à la prospérité économique et à une paix permanente en Europe. Club exclusif des grandes puissances européennes, le Concert contribua toutefois très peu à l'établissement du multilatéralisme comme méthode de règlement des conflits internationaux et fit tout en son pouvoir pour préserver le *statu quo* sur le continent.

Le système du Concert échoua surtout parce qu'il était exclusif, de structure informelle et incapable d'établir des procédures pour régler les conflits éventuels entre les États. Malgré cela, «la diplomatie par conférences» est devenue un fait courant de la vie au XIX^e siècle⁴⁶. Le système de conférences européen s'occupa de plusieurs questions pressantes de cette période, dont la plus importante fut la question de la création de nouveaux États (Belgique, Grèce, etc.). Moins exclusives, les conférences ultérieures portèrent hors de la scène européenne le souci des participants de maintenir la paix multilatérale. En 1898, le tsar Nicolas organisa la première conférence «internationale» sur le désarmement ; 27 États, la plupart européens (à l'exception de la Chine, du Japon, du Mexique, du Siam et des États-Unis) y participèrent. Une réunion ultérieure à La Haye, en 1907, attira 44 États dont 18 d'Amérique latine. Cette réunion fut la première assemblée générale universelle, puisque c'était la première fois que tous les États constitués du système international de l'époque étaient conviés «à discuter des intérêts qu'ils avaient en commun et qui visaient le bien de toute l'humanité⁴⁷».

43. Inis CLAUDE, *op. cit.*, p. 25.

44. Clive ARCHER, *International Organization*, Londres, George Allen and Unwin, 1983, p. 7.

45. F. HINSLEY, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, p. 195.

46. Inis CLAUDE, *op. cit.* p. 25.

47. J. SCOTT (dir.), *The Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907*, Oxford, Humphrey Milford, 1917, p. 201.

Avant d'être interrompu par l'éclatement de la Première Guerre mondiale, le système de La Haye avait donné lieu à plusieurs précédents qui allaient dans le sens de l'établissement d'organisations multilatérales modernes. L'octroi du statut de membre au plus grand nombre possible de pays établit également un précédent en vue des tentatives futures de création d'une organisation multilatérale véritablement universelle.

La séparation des organismes multilatéraux publics et privés

S'il faut en juger par ce qui précède, le multilatéralisme pourrait sembler n'être qu'un ensemble d'activités «du haut vers le bas», visant à résoudre des problèmes de sécurité, définis du seul point de vue de l'État comme l'élimination des menaces stratégiques militaires à son territoire et à sa juridiction (*high politics*). Cependant, dès qu'on a réalisé que les menaces militaires ne constituaient qu'une menace, parmi tant d'autres, à la survie de l'humanité et que les interactions culturelles, techniques, sociales et économiques entre les peuples (*low politics*) devenaient de plus en plus complexes, il est devenu nécessaire de procéder à un réexamen du concept et de la pratique du multilatéralisme. Les nouvelles conditions matérielles d'interdépendance accrue et très complexe exigeaient qu'un type de multilatéralisme différent soit établi afin que les gouvernements réussissent à résoudre les «problèmes posés» et à saisir les «possibilités offertes par les flots internationaux sans précédent de marchandises, de services, de personnes, d'idées [...] et de maux sociaux⁴⁸». Les révolutions dans les domaines mondiaux de la technologie industrielle, des communications et du transport, ainsi que l'internationalisation du travail, de la production, du commerce et de la finance ont servi d'ossature au développement de ces institutions fonctionnelles et spécialisées⁴⁹. Toutefois, l'avènement de ces organismes utilitaires voués à la résolution de problèmes spécifiques a mis en évidence une autre tendance importante – la tendance dialectique, dans l'histoire de l'humanité, d'«établir des organisations territoriales» tout en essayant de «transcender les frontières autant que le permet la technologie⁵⁰...».

Le nombre de problèmes qui demandaient l'attention d'une administration planétaire a non seulement augmenté en conséquence, mais les risques de conflits entre États se sont multipliés au même rythme que les domaines d'interaction (postes, navigation, télégraphie, météorologie, poids et mesures, etc.). La solution a été la création, vers la deuxième moitié du XIX^e siècle, de nombreux organismes publics et associations privées internationaux qui

48. Inis CLAUDE, *op. cit.*, p. 34.

49. Le développement industriel nécessita des améliorations technologiques, notamment dans les communications (bateaux à vapeur, voies ferrées, télégraphie, etc.). Chacune de ces améliorations eut un impact énorme sur les interactions entre États. Par exemple, la vitesse accrue des transports permit l'organisation rapide de réunions entre les représentants des gouvernements.

50. Chadwick ALGER, «Citizens and the UN System in a Changing World», discours prononcé lors de la conférence internationale «Changing World Order and the United Nations System», Yokohama, Japon, 24-27 mars 1992, p. 2.

couvraient une grande variété de domaines et ont mené à un niveau de croissance sans précédent de coopération socio-économique internationale⁵¹. En conséquence, la liste des sujets intéressant le multilatéralisme s'est élargie pour inclure éventuellement des sujets jusque-là considérés comme d'intérêt «interne». Cette tendance s'est également manifestée à l'intérieur des États, plusieurs gouvernements étendant leur juridiction sur toutes les facettes de la vie économique et sociale qui échappaient auparavant à cette juridiction.

Les organismes fonctionnels publics servaient de «points de cueillette d'informations et de chambres de compensation, de centres de discussion pour les problèmes communs des gouvernements, d'instruments pour la coordination d'ententes politiques et de pratiques nationales, et d'entités pour formuler des normes uniformes ou minimales, dans leurs domaines respectifs, et pour en propager l'usage⁵²». En d'autres termes, ces organismes remplissaient des fonctions pratiques au bénéfice des États, contribuant ainsi indirectement au multilatéralisme «du haut vers le bas». Des organisations internationales privées, dont plusieurs sont la réplique d'organismes internationaux publics, ont vu le jour comme autant de groupes d'intérêt nationaux (s'occupant notamment de questions scientifiques et pédagogiques, socio-économiques, religieuses et humanitaires) et ont pris l'initiative d'organiser des congrès internationaux. Ces associations privées sont les ancêtres du réseau non gouvernemental existant aujourd'hui et elles constituent des exemples évidents de multilatéralisme «du bas vers le haut⁵³». En un sens, elles ont tenté de combler le fossé entre les États souverains et les sociétés civiles, fossé que le multilatéralisme «du haut vers le bas» avait élargi.

L'avènement de la Société des Nations et des Nations Unies

Non seulement la Première Guerre mondiale ébranla-t-elle les institutions multilatérales, mais elle «détruisit le système des États européens de façon irréversible⁵⁴». Elle anéantit l'«équilibre des pouvoirs» en Europe et fit prendre conscience aux acteurs politiques qu'en dépit des tentatives pour concevoir et construire des institutions multilatérales visant à réduire ou éliminer les risques de guerre, la civilisation européenne moderne n'était pas immunisée contre de telles catastrophes⁵⁵... Cette guerre, dont on pensait généralement à l'époque qu'elle était «la dernière de toutes les guerres», provoqua approximativement quatorze millions de morts (civils et militaires). Tout en marquant un recul pour le multilatéralisme, cette tragédie imprima dans l'esprit des survivants l'horreur du gaspillage de vies, et devint, pour cette raison, un catalyseur poussant les gens à chercher des moyens d'éliminer la guerre comme institution sociale. C'est de cette renaissance de la pensée utopique qu'est sortie la Société des Nations⁵⁶.

51. Voir J. M. KEYNES, *The Economic Consequences of the Peace*, Londres, Macmillan, 1919.

52. Inis CLAUDE, *op. cit.*, pp. 34-36.

53. K. SKJELSBÆK, «The Growth of Non-Governmental Organization in the Twentieth Century», *International Organization*, vol. 25, n° 3, 1971, pp. 420-442.

54. Adam WATSON, *op. cit.*, pp. 280-281.

55. Inis CLAUDE, *op. cit.*, p. 45.

56. W. Andrew KNIGHT, «Flawed Vision of World Order», *Compass Magazine*, mars-avril 1992.

Comme le souligne Inis Claude, la SDN «réunit les lignes éparses du développement en un système cohérent... Elle fournit ce qu'on a appelé diversement un «moyeu» ou un «toit» qui donnait au monde moderne un avant-goût de la centralisation institutionnelle⁵⁷». Si les institutions internationales du XIX^e siècle peuvent être considérées comme les ancêtres des organisations internationales modernes, «la Société des Nations en fut le parent immédiat⁵⁸...». Les institutions de la SDN comprenaient toutefois un Conseil de dix membres où quatre grandes puissances avaient le statut de membres permanents; ce conseil exécutif reflétait la philosophie sous-tendant le Concert européen.

Le principal défaut de la SDN fut son incapacité à adapter ses institutions aux circonstances internationales. Au lieu de constituer un lieu servant à faciliter le changement dans le système international, elle devint plutôt une organisation vouée au maintien du *statu quo*. Mais quelles que furent ses erreurs dans la pratique, la Charte de la SDN fut le premier pas concret vers l'élaboration d'une constitution d'une société interétatique planétaire. Elle jeta les fondations qui permirent aux petits États de s'impliquer au plan international, par l'adoption explicite du concept d'universalité, par la création d'un forum permanent où les États – petits, moyens et grands – pouvaient exprimer leurs vues et par l'établissement d'une procédure donnant aux États faibles la possibilité de contribuer à la définition de la nouvelle légitimité. À cet égard, on peut dire que la SDN n'est pas morte, mais qu'elle s'est plutôt réincarnée en une organisation internationale plus durable, de seconde génération : les Nations Unies.

Lors de sa création en 1945, l'Organisation des Nations Unies devint l'expression la plus universelle du processus multilatéral historique, quoi qu'elle reflétait une conjoncture des relations de pouvoir et un «ordre mondial» particuliers. Les Nations Unies héritèrent également du bagage du passé. Sept sortes d'institutions multilatérales ou de pratiques constituantes (héritées des siècles passés) trouvèrent leurs expressions dans le cadre du système des Nations Unies :

- 1) l'institutionnalisation du leadership des grandes puissances ;
- 2) la codification, par le biais du droit international, des règles régissant les interactions entre États ;
- 3) l'instauration de dispositifs de règlement pacifique des litiges, d'ententes de désarmement et de sécurité collective, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ;
- 4) la pratique de l'autodéfense collective et individuelle par les États ;
- 5) le principe de souveraineté des États et de non-ingérence ;

57. Inis CLAUDE, *op. cit.*, p. 44.

58. *Ibid.*, p. 41.

- 6) l'adaptation de la diplomatie multilatérale aux principes de l'auto-détermination et de l'universalité ;
- 7) l'adoption du principe fonctionnaliste de la circulation internationale des biens et du commerce.

Ces pratiques fournirent les normes de fonctionnement de ce dispositif de gouverne planétaire « descendant » tout en reflétant l'héritage du passé. Cet héritage explique, en partie, l'incapacité actuelle de l'organisation mondiale d'adapter ses principes fondateurs et de réaliser les réformes structurelles requises pour mieux répondre aux besoins de la société civile⁵⁹. L'ONU est encore, après tout, une institution interétatique, malgré l'allusion dans le préambule de sa Charte à « nous, les peuples » et malgré ses multiples tentatives de réforme progressive pour faire face au changement systémique.

III – Les changements systémiques récents et leur impact sur le multilatéralisme

Un certain nombre de changements systémiques récents ont particulièrement mis en évidence le besoin de repenser le multilatéralisme⁶⁰. Ces changements ont presque tous ébranlé l'un des fondements les plus importants sur lesquels le multilatéralisme « du haut vers le bas » repose : le principe de la souveraineté des États. Comme il n'est pas possible de parler ici de tous ces changements systémiques, la présente section traitera surtout de l'impact de ces changements, en l'occurrence la globalisation et les innovations techniques.

A — L'impact de la globalisation et de la révolution technologique

Les progrès dans les communications et les transports ont entraîné une augmentation du degré d'interdépendance complexe⁶¹. Les communications modernes (télévision, radio, journaux, téléphonie, courrier électronique, etc.) rassemblent les auditoires et les divisent, creusent les clivages sociaux et relient des groupes auparavant sans liens, aiguissent ou émoussent les antagonismes, érodent les frontières nationales et attisent la ferveur ultranationaliste, augmentent le cynisme politique et élèvent la conscience politique de la société civile. Certes, l'influence des médias a renforcé le pouvoir des citoyens, mais celui des chefs d'État à l'égard de la société civile a aussi augmenté, en raison de l'habileté de ces derniers à se servir des systèmes de communication. Les systèmes de transport modernes mettent des étrangers

59. Hanna NEWCOMBE, « Third Generation World Organizations », dans Eric FAWCETT et Hanna NEWCOMBE (dir.), *United Nations Reform: Looking Ahead after Fifty Years*, Toronto, Science for Peace, Dundurn Press Limited, 1995, pp. 78-93.

60. W. Andrew KNIGHT, « Towards a Subsidiarity Model for Peacemaking and Preventive Diplomacy: Making Chapter VIII of the UN Charter Operational », *Working Paper Series*, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1995.

61. Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown & Company, 1977, chapitre 2.

provenant de sociétés lointaines en rapport les uns avec les autres, ce qui les pousse à interagir et parfois à s'unir pour défendre des intérêts communs.

Tout ceci contribue à réduire les distances culturelles, économiques, politiques et sociales⁶². Par conséquent, des frontières autrefois presque infranchissables s'estompent aujourd'hui, rendant ainsi désuète l'idée westphalienne de l'opposition entre l'intérieur et l'extérieur. Les frontières nationales ne servent plus à départir les amis des ennemis. En fait, dans le monde entier, il semble que la révolution technologique ait créé, dans l'esprit des populations, une citoyenneté planétaire, de sorte qu'on pourrait éventuellement assister au transfert des loyautés individuelles des nations vers des entités supranationales. «Les relations changeantes entre les sphères publique et privée, et la quasi-disparition de la ligne de démarcation entre l'intérieur et l'extérieur donnent l'idée d'un système planétaire tout à la fois fluide et très intégré, qui contraste énormément avec l'idée d'un système fragmenté d'États souverains correspondant à des nations⁶³.»

La globalisation a aussi contribué à ce rétrécissement global. En effet, la globalisation du commerce, de la production et de la finance a entraîné un déclin marqué de la capacité des gouvernements à contrôler ces secteurs, remettant ainsi davantage en question le concept traditionnel de souveraineté de l'État. De plus, la globalisation a eu pour effet d'augmenter le nombre des acteurs pouvant participer à des actions multilatérales. Du point de vue d'une économie politique internationale, Robert Cox voit le mouvement de globalisation et l'attachement apparemment paradoxal au territoire comme deux concepts de l'ordre mondial qui sont en conflit tout en étant interreliés. Il remarque que la globalisation des processus économiques «requiert l'appui d'États établis dans des territoires et qui usent de leur pouvoir pour appliquer leur autorité». Mais le post-fordisme, le nouveau mode d'organisation sociale de la production compatible avec la globalisation, contredit implicitement le principe territorial persistant qui allait de pair avec le fordisme. Les résultats de la production post-fordiste sont, entre autres, le démantèlement de l'État providence et la diminution de la force du syndicalisme ouvrier. Mais, le post-fordisme a aussi entraîné la fragmentation croissante du pouvoir dans le système mondial, ce qui augmente «la possibilité que la diversité culturelle ne fasse pas place à l'homogénéisation globale⁶⁴». Si Cox a raison, il est clair que la dialectique de la globalisation peut modifier la relation des peuples avec le politique et qu'elle peut éventuellement entraîner une réaction amenant à ce que Rosenau appelle le «clanisme explosif⁶⁵».

62. James ROSENAU, «Distant Proximities: The Dynamics and Dialectics of Globalization», texte soumis lors de la rencontre annuelle de l'*International Studies Association*, Washington, 30 mars 1994, p. 1.

63. Joseph A. CAMILLERI et Jim FALK, *op. cit.*, p. 88.

64. Robert COX, «Production and Security», dans David DEWITT *et al.* (dir.), *Building a New Global Order*, Don Mills, Oxford University Press Canada, pp. 143-155.

65. James ROSENAU, *op. cit.* (1994).

B — L'apparition de nouveaux mouvements sociaux : croisement entre les multilatéralismes «ascendant» et «descendant»

Depuis 1989, nous avons assisté à la prolifération de nouveaux mouvements sociaux, à tous les niveaux : local, national, transnational, infrarégional, régional, transrégional et international. Certains représentent une communauté géographiquement délimitée, tandis que d'autres ont une mission globale. Certains ont des intérêts qui tournent autour d'une question spécifique, tandis que d'autres ont un large éventail de préoccupations interreliées. Une liste incomplète des causes multiples défendues par ces mouvements comprendrait notamment les droits des animaux, l'ethnicité, l'écologie, la fabrication et la prolifération des armes nucléaires, le féminisme, la religion, le renouveau urbain, la fiscalité, la justice raciale, la jeunesse, la génération «X», les groupes de personnes invalides ou les personnes âgées⁶⁶. Selon A. Camilleri et J. Falk : «Ce qui rend ces groupes politiquement significatifs, c'est qu'ils sont capables de traduire leur aliénation et leur exclusion par des actions sociales concrètes. Ce sont des mouvements sociaux en vertu de leur capacité à engendrer et à organiser des conflits sociaux⁶⁷.»

Plusieurs de ces nouveaux mouvements sociaux rejettent les dispositions institutionnelles et juridiques existant à tous les niveaux, y compris les accords multilatéraux. Ils semblent aussi rejeter, à tout le moins implicitement, la conception dualiste, chère aux théories traditionnelles de relations internationales, des sphères publique/privée, nationale/étrangère, intérieure/extérieure. Il semble que la société civile ne considère plus les gouvernements comme les seuls mandataires habilités à agir en son nom. Partout, les citoyens semblent réclamer une représentation plus directe dans la prise de décisions politiques qui les affectent. Dans la présente structure multilatérale, le meilleur moyen d'y arriver serait de procéder à des réformes structurales importantes du système des Nations Unies, au terme desquelles les organisations non gouvernementales et les autres agents non étatiques obtiendraient plus que le simple statut consultatif prévu à l'article 71 de la Charte de l'ONU. Mais les membres de l'ONU résistent à de tels changements.

La prééminence actuelle des ONG, des mouvements sociaux et des forces sociales sur le plan multilatéral indique que le multilatéralisme «descendant» est remis en question par le multilatéralisme «ascendant» ou, à tout le moins, contraint de s'harmoniser avec celui-ci. Sur certaines questions, les ONG s'assoient déjà à la table de discussion avec les États. Elles ont déjà participé, en tant que partenaires importants, à l'établissement de programmes multilatéraux et à des conférences multilatérales majeures (par exemple, la Conférence de Rio de Janeiro sur le développement durable, les conférences de Nairobi et de Beijing sur les femmes et la Conférence de Vienne sur les droits de la personne). Certains gouvernements ont aussi commencé à inclure des parlementaires

66. Voir Alain TOURAINE, «An Introduction to the Study of Social Movements», *Social Research*, vol. 52, n° 4, hiver 1985, pp. 774-782 ; Jürgen HABERMAS, «New Social Movements», *Telos*, vol. 49, automne 1981.

67. Joseph A. CAMILLERI et Jim FALK, *op. cit.*, p. 207.

d'arrière-ban dans les délégations qu'ils envoient aux sessions de l'Assemblée générale de l'ONU, tandis que d'autres ont intégré des représentants des ONG dans certaines des délégations des conférences multilatérales importantes. Plus récemment, les ONG ont joué un rôle majeur en aidant les Nations Unies et d'autres organisations multilatérales interétatiques à intervenir dans des crises humanitaires, notamment en Somalie et au Rwanda.

Tout ceci indique que le système très décentralisé, multicentrique et presque chaotique, composé d'agents non étatiques, infranationaux et supranationaux, est appelé à s'imbriquer étroitement dans l'univers cohérent et structuré des États. Jusqu'à présent, les résultats n'ont pas été très heureux pour les agents non étatiques. Pour éviter d'être complètement dépassé, le multilatéralisme interétatique doit être modifié de façon à permettre à ces forces et à ces nouveaux mouvements sociaux d'agir, en élargissant sa définition de ce qui constitue une communauté politique légitime. Un auteur a proposé une solution pour le système de l'ONU. Il a recommandé que l'article 22 de la Charte soit invoqué pour créer une assemblée parlementaire émanant de la société civile et servant d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale⁶⁸. Cette proposition est toutefois hautement problématique pour plusieurs raisons : les représentants seraient élus par les assemblées nationales plutôt que par les populations de chaque État-nation ; il est difficile de voir comment l'assemblée parlementaire pourrait payer les salaires et les frais de voyage de plus de 1 000 représentants ; cette proposition pourrait avoir pour effet d'augmenter le dédoublement et le gaspillage qui existent déjà dans les organisations multilatérales ; enfin, cette proposition ne recevrait l'appui que d'un très petit nombre de membres de l'ONU.

Cependant, beaucoup d'observateurs ont exprimé la nécessité d'un «renouvellement» du multilatéralisme. Ils soulignent l'émergence d'une communauté globale et multiculturelle, ainsi que les besoins de cette collectivité planétaire qui est confrontée de plus en plus à des problèmes qui débordent constamment les frontières des États. La plupart de ces voix réclament la création d'une organisation dont les membres seraient élus par les citoyens du monde plutôt que nommés par des États souverains⁶⁹. Ceux qui proposent cette mesure soutiennent que la création d'un parlement planétaire améliorerait les liens institutionnels déjà existants entre les États et la société civile. L'existence d'une telle organisation permettrait aussi à ceux qui sont les plus affectés par les décisions prises au niveau international de prendre directement part à ces décisions. Les appels à l'élargissement de la participation politique, à la démocratisation des institutions multilatérales existantes et à l'octroi de pouvoirs aux sociétés civiles, qui leur permettraient de prendre des décisions qui les affectent au niveau international, sont symptomatiques du

68. Dieter HEINRICH, «A United Nations Parliamentary Assembly», dans Eric FAWCETT et Hanna NEWCOMBE (dir.), *op. cit.* pp. 95-99.

69. Jonas ZONINSEIN, «Implications of the Evolving Global Structure for the U.N. System : A View from the South», dans Michael SCHECHTER (dir.), *Multilateralism and Global Change : Prospects for Reform and Innovation*, Tokyo, United Nations University Press (à paraître).

désir de combiner les multilatéralismes «ascendant» et «descendant». Si la plupart des acteurs politiques restent sourds à ces appels, il est possible que le multilatéralisme ascendant se développe spontanément en dehors des institutions internationales formelles et qu'il remette celles-ci directement en question.

Quoiqu'il faille prudemment reconnaître que le multilatéralisme interétatique durera aussi longtemps que le système étatique, il faut également considérer que les demandes et les besoins des nouveaux mouvements politiques et sociaux pourraient ne pas recevoir entièrement satisfaction dans les structures traditionnelles du multilatéralisme. De ce point de vue, des choix devront être faits. Les nouveaux mouvements sociaux forcent actuellement les institutions multilatérales «descendantes», comme le système de l'ONU, à reconnaître leur existence et leur importance. Dans le cadre du conflit dialectique entre les deux types de multilatéralisme, une possibilité est donc peut-être en train de s'offrir aux mouvements d'émancipation politique et sociale d'obtenir des concessions importantes dans ce qui était autrefois la chasse gardée des États.

Conclusion : une nouvelle conception du multilatéralisme

Comme je le soulignais dans l'introduction, le mariage difficile entre les multilatéralismes «ascendant» et «descendant» ne peut pas être intégralement expliqué par l'analyse classique des relations internationales. En effet, celle-ci tend à être ahistorique ; elle demeure dominée par les interprétations réalistes et institutionnalistes libérales, et elle se concentre presque exclusivement sur les interactions entre États et entre institutions étatiques. Le présent article propose une vision différente destinée à mieux comprendre l'évolution et les mutations du multilatéralisme. L'analyse qui précède a mis ainsi en évidence un certain nombre de traits importants du phénomène observé.

Premièrement, le multilatéralisme est un principe d'organisation fondamental des activités humaines et il a une histoire relativement longue. En effet, ses débuts remontent aux toutes premières interactions entre les civilisations antiques. Les pratiques et les institutions multilatérales reflètent et, dans une large mesure, consolident la structure des rapports de pouvoir à un moment donné de l'histoire. Elles visent à répondre aux problèmes spécifiques de la société internationale dans le cadre d'une conjoncture précise. Ces pratiques sociales procèdent de principes généraux et peuvent, à la longue, devenir coutumières ou codifiées dans des ensembles donnés de règles constitutives.

Deuxièmement, sur la foi de preuves historiques et anthropologiques, on peut reconnaître au moins huit caractéristiques du multilatéralisme : 1) le besoin de relations sociales réciproques et de coopération ; 2) une infrastructure ou un fondement idéologique ; 3) des coutumes, des normes et des attentes ; 4) des dispositifs réglementaires et des lois ; 5) des réunions ou ligues (forums cérémoniels ou fonctionnels) ; 6) des vecteurs d'échange (comme le commerce) par le biais desquels les activités multilatérales concrètes

s'exercent ; 7) un élément normatif moteur (le besoin d'ordre, l'évitement des conflits, le règlement des litiges, l'amélioration du bien-être collectif, la création de liens forts, la protection de la biosphère et la démocratisation) et 8) le leadership du patriarcat, des grandes puissances ou hégémonies (soi-disant «sages») (au moins au moment de l'établissement d'un régime multilatéral).

Troisièmement, les institutions multilatérales sont insérées dans le contexte de structures plus larges (mondiales) qui sont elles-mêmes les produits de modes d'action et d'attentes récurrentes. Comme je l'ai montré dans le présent article, de tels ensembles structurels sont formés par les idées, le langage, les modes de pensée, les conventions politiques et socio-économiques, les habitudes ou les pratiques. Comme ces structures sont des construits sociaux qui font partie de notre réalité intersubjective, elles peuvent être modifiées, adaptées, réformées ou transformées lorsque les conditions matérielles, les conceptions et les pratiques courantes ainsi que les institutions existantes sont remises en question par des pouvoirs, des conceptions, des pratiques et des institutions nouvelles⁷⁰. Tout effort pour redéfinir le multilatéralisme doit, par conséquent, tenir compte des liens entre les demandes de la société internationale, les pratiques sociales et les conditions matérielles changeantes, ainsi que de la nécessité d'adapter et de modifier les pratiques et les institutions multilatérales pour satisfaire aux nouvelles demandes, pratiques et conditions.

Quatrièmement, l'histoire des interactions entre sociétés confirme que les tendances «du haut vers le bas» et «du bas vers le haut» ont coexisté, en matière de multilatéralisme, depuis les tout premiers temps, bien que la première soit devenue dominante à la suite de l'avènement du système étatique européen. Même si à l'époque moderne (de 1648 environ jusqu'à nos jours), l'évolution du multilatéralisme s'est effectuée dans le sens du modèle pyramidal «du haut vers le bas», une tendance récente s'est manifestée vers la résurgence de la société civile et, avec celle-ci, vers des pratiques et des processus multilatéraux «du bas vers le haut». C'est cette tendance postmoderne qui a fait ressortir la nécessité de repenser le multilatéralisme.

Cinquièmement, quoique le multilatéralisme soit un construit social et qu'il soit, par conséquent, sujet au changement à la suite des demandes nouvelles de la société, il est important de réaliser que les trajectoires du multilatéralisme sont facilitées et contraintes par les structures historiques. Ces structures et ces modes historiques, même s'ils prévalent parfois pendant de longues périodes, ne sont pas immuables. La vision hégémonique de l'ordre mondial peut être remise en question par une vision antihégémonique, créant ainsi des modes de pensée et d'action différents. Tout comme la forme du multilatéralisme a dû se modifier pour tenir compte des conditions nouvelles, nous devrions nous attendre à ce que la forme actuelle des dispositifs

70. Voir Robert Cox, «Towards a Post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun» dans James N. ROSENAU et Ernst-Otto CZEMPIEL (dir.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 137-139.

multilatéraux nécessite éventuellement des modifications. Cependant, nous devons être réalistes quant à la rapidité du changement dans les organisations multilatérales. Ces institutions doivent trouver le moyen de se débarrasser de leurs bagages historiques afin de répondre adéquatement aux demandes changeantes de la société.

Sixièmement, nous vivons dans une période d'ambivalence et d'incertitude, une époque de désordre, de turbulences et de transition. Il n'est donc peut-être pas possible en ce moment d'esquisser, de façon définitive, le type de dispositif multilatéral qui sera requis à l'avenir. Il semble cependant probable que les institutions internationales existantes devront se prêter à un exercice d'adaptation qui rendra leur structure et leurs processus assez souples pour survivre aux vagues du changement.

[Traduit de l'anglais]